



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

La produzione legislativa

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

La produzione legislativa / A. Simoncini; V. Boncinelli. - STAMPA. - (2004), pp. 151-183.

Availability:

This version is available at: 2158/599261 since:

Publisher:

Carocci

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

La produzione legislativa*

di Andrea Simoncini e Vanni Boncinelli



I

Alcune precisazioni preliminari sulle fonti di documentazione utilizzate

Prima di procedere all'esposizione dei dati raccolti, sarà opportuno premettere alcune brevi considerazioni sulle fonti utilizzate per documentare la produzione legislativa nella prima legislatura.

Tre sono gli studi cui in particolare abbiamo attinto per ricostruire l'attività della prima legislatura: l'analisi condotta da Mohrhoff sull'*Attività delle Camere nella I e II legislatura*¹, la ricerca di Predieri e Sartori *Il Parlamento (1946-1963)*² e lo studio di Rotelli sulla *Prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*³.

È singolare osservare come, anche a una prima lettura, le cifre concernenti la produzione delle leggi nel periodo in esame siano fra loro estremamente discordanti, tanto nel dato "grezzo" fornito, quanto nelle metodologie seguite da ciascun autore.

Discordanze e differenziazioni ancor più rilevanti se si considera che riguardano anche dati generici e basilari, sui quali minori dovrebbero essere le difficoltà di accertamento.

Un esempio per tutti: le tre fonti consultate, in relazione al numero di disegni di legge di iniziativa del governo presentati nella prima legislatura, propongono cifre diverse; si va dai 2.287 disegni riportati da Rotelli⁴ e indirettamente confermati dai dati forniti dalla XIII commissione della Camera e dai dati ufficiali del Senato, ai 2.457 stimati da Predieri, passando per i 2301 di Mohrhoff⁵.

Una constatazione del genere non deve stupire, però; lo studio dell'efficienza e della tecnica dell'attività parlamentare si è sviluppato in modo particolare solo nell'ultimo decennio (alludiamo alle riforme regolamentari della tredicesima legislatura⁶), periodo in cui s'è decisamente affermato e affinato il tema della "qualità della legislazione" e, di conseguenza, è notevolmente cresciuta l'attenzione anche ai suoi aspetti quantitativi (si pensi alla

* Il presente saggio è il frutto di una più ampia ricerca avviata grazie a un contributo dell'Istituto italiano per gli studi filosofici.

pubblicazione – ormai periodica – di un “Rapporto sullo Stato della Legislazione” a cura della Camera dei deputati), uniformando i criteri e le metodologie di rilevazione.

Non avendo potuto procedere, almeno in questa sede, a una verifica diretta della totalità dei dati, si è spesso imposta la necessità di una scelta tra le diverse rappresentazioni della medesima realtà di fatto. In questa scelta si è cercato di privilegiare il dato che risultasse confermato – direttamente o indirettamente – dal maggior numero di fonti, indicando eventualmente in nota eventuali dissonanze rispetto ad altri documenti⁷, integrando le fonti, ove necessario, attraverso l'indagine diretta sulla “Gazzetta Ufficiale”.

In questo quadro, particolarmente difficoltosa si è rivelata l'interpretazione dei dati statistici riportati da Mohrhoff, dal momento che l'autore espone normalmente dati aggregati (sommando, per esempio, i disegni di legge presentati a un ramo del Parlamento con quelli trasmessi dall'altro ramo, senza che sia possibile scorporare le due classi), rendendo così più disagiata risalire ai dati di partenza.

Abbiamo invece direttamente rilevato i decreti legge e i decreti legislativi attraverso la “Gazzetta Ufficiale”.

In conclusione, quindi, dati e valutazioni che proponiamo, se non possono essere considerati esatte “fotografie”, valgono certamente come indicatori significativi delle principali linee di tendenza che hanno marcato la prima legislatura repubblicana e, in particolare, l'attività di produzione delle fonti legislative che l'ha caratterizzata.

2 La prima legislatura

2.1. Composizione del Parlamento

Com'è noto, nelle elezioni dell'aprile 1948 la DC si propone come il primo partito d'Italia e, con il 48,5 per cento delle preferenze alla Camera, ottiene 305 seggi su 574 (pari al 53,1 per cento), mentre al Senato i seggi conquistati sono 131 su 237 (pari al 55,3). Ai seggi aggiudicatisi dalla DC vanno inoltre aggiunti, sul piano della maggioranza parlamentare e con riferimento alle diverse coalizioni governative che si succederanno nella legislatura, anche i 9 deputati e i 4 senatori del PRI, i 33 deputati e gli 8 senatori del PSLI, nonché i 19 deputati e i 7 senatori del PLI⁸.

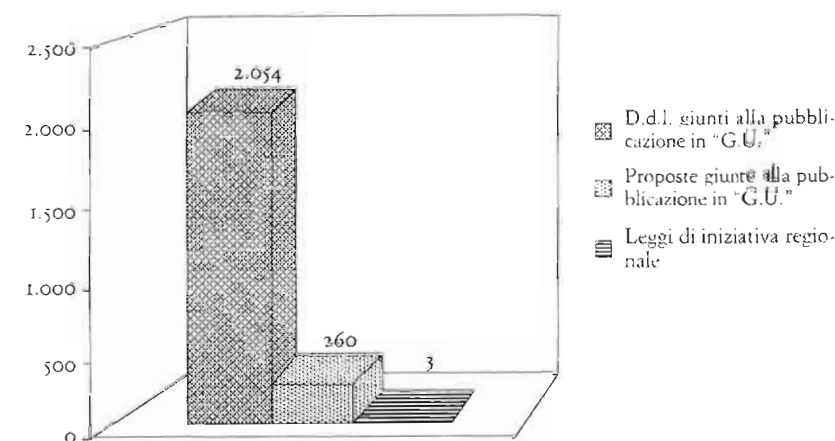
L'opposizione parlamentare di sinistra (PCI e PSI, presentatisi insieme alle elezioni) dispone del 30 per cento dei voti per la Camera, che si traducono nel 31,9 per cento dei seggi, mentre al Senato si attesta al 30,8 per cento delle preferenze e al 30,4 dei seggi.

All'estrema destra, invece, il PNM può contare su 14 seggi alla Camera e 3 al Senato, mentre il MSI, che pure ottiene 6 deputati, non riesce a conseguire alcun seggio al Senato⁹.

2.2. La produzione legislativa: uno sguardo d'insieme

Il dato principale che caratterizza il periodo in esame è sicuramente l'elevatissima quantità di leggi che viene approvata dal Parlamento. Nel quinquennio 1948-53 sono infatti ben 2.317 le leggi pubblicate sulla “Gazzetta Ufficiale” (cfr. *infra*, FIG. 1), segnando un record assoluto, sia con riferimento all'esperienza prerepubblicana sia rispetto alle legislature successive.

FIGURA 1
Totale produzione legislativa (1948-53)



Fonti: A. Predieri, G. Sartori *et al.*, *Il Parlamento italiano (1946-1963)*, ESI, Napoli 1963; E. Rotelli, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in “Quaderni costituzionali”, I, 1981, 1, pp. 87 ss.; F. Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della repubblica. L'attività delle Camere nella 1^a legislatura. Documentazione storico-statistica*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*, vol. III, *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano 1958.

Le cifre risultano probabilmente più espresse se le si paragonano, in termini di legislazione media mensile, al dato delle più recenti legislature; la media della prima legislatura è, infatti, di circa 40 leggi al mese, più del doppio rispetto alle 18,6 della decima, più del triplo rispetto alle 13,2 dell'undicesima, alle 11,9 della dodicesima e, infine, alle 14,9 della tredicesima legislatura¹⁰.

È interessante notare, rispetto alla composizione del dato complessivo delle leggi approvate, il peso assolutamente determinante di quelle provenienti da iniziative del governo (2.054 su 2.317), che rappresentano ben l'88,7 per cento di tutte le leggi varate nella prima legislatura, contro l'11,3 di quelle di iniziativa parlamentare (260 leggi, oltre alle 3 di iniziativa regionale).

Ovviamente questo dato si spiega per l'assoluta prevalenza dell'iniziativa governativa sulla quale ci soffermeremo nel paragrafo seguente; ma si consideri che, se prendiamo in esame la seconda legislatura, le leggi licenziate provenienti dall'esecutivo saranno "solo" 1.414, contro le 480 di iniziativa parlamentare (pari, rispettivamente, al 74,5 e al 25,5 per cento della produzione legislativa del quinquennio 1953-57), mentre nella terza legislatura quelle di iniziativa parlamentare saliranno al 27 per cento del totale e, nella quarta, al 33,1¹¹.

2.3. Gli atti del governo aventi forza di legge

A fronte di questa imponente produzione legislativa, la decretazione d'urgenza si pone come un fenomeno del tutto residuale.

In tutta la prima legislatura i decreti legge adottati dal governo sono 36, dei quali solo uno non sarà convertito¹²; tanto per avere un'idea del fenomeno rispetto alla fisionomia assunta in tempi più recenti, la cifra complessiva dei decreti legge emanati nei cinque anni della legislatura corrisponde, all'incirca, al numero di decreti legge emanati – mediamente – in un solo mese nella undicesima e dodicesima legislatura. Un tipo di fonte, dunque, utilizzata con grande parsimonia e in modo tendenzialmente rispettoso del modello costituzionale.

La stessa tipologia dei decreti dimostra questo: su 36 decreti, 22 sono in materia fiscale (cosiddetti decreti "catenaccio") e dei restanti 14 almeno 7 configurano interventi in casi di calamità naturali o di urgenza.

Ancora più contenuto è l'uso della delegazione legislativa.

In tutta la legislatura abbiamo rilevato 6 deleghe¹³; anche qui il confronto con i tempi più recenti può essere significativo se si pensa che le deleghe approvate dal Parlamento nella decima legislatura sono state 26, nell'undicesima (durata due anni) 16, nella dodicesima (durata due anni) 5 e, infine, nella tredicesima legislatura sono state 58.

In conclusione, quindi, è possibile registrare nella prima legislatura, nonostante la maggioranza estremamente ampia che il governo può vantare in Parlamento, un uso estremamente cauto degli atti aventi forza di legge, soprattutto se si considera l'evoluzione successiva dell'impiego di questo strumento legislativo¹⁴; moderazione che, probabilmente, può spiegarsi se si tiene conto dell'assoluta prevalenza dell'iniziativa governativa rispetto alla produzione legislativa e della relativa facilità per l'esecutivo di utilizzare il canale legislativo parlamentare anche per la legislazione di natura provvedimentale (su queste considerazioni cfr. i prossimi paragrafi).

2.4. L'iniziativa legislativa

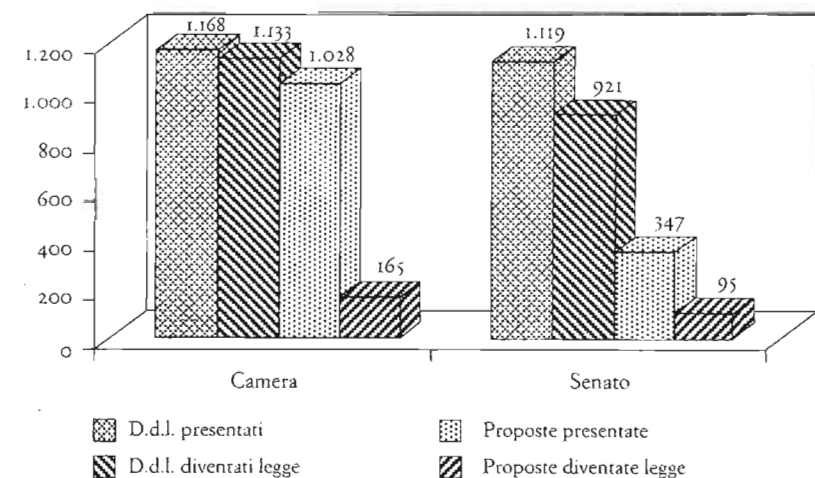
L'iniziativa governativa

Un dato che emerge con estrema chiarezza è il "peso" dell'iniziativa governativa nella produzione normativa della prima legislatura.

Se si prende in considerazione il rapporto tra i disegni di legge proposti dal governo e quelli approvati definitivamente dalle Camere, su 2.287 progetti ben 2.054 divengono legge, con un "tasso di successo" pari all'89,8 per cento.

Meno "vincente" è l'iniziativa parlamentare, che su 1.375 proposte ne vede giungere in porto solamente 260, pari al 18,9 per cento¹⁵. Si tratta di percentuali che testimoniano – prese nel loro dato "grezzo" – l'assoluto favore del Parlamento nei confronti dei disegni di legge presentati dal governo, favore che è invece destinato a calare nelle legislature successive, ove scenderà progressivamente all'84,8 per cento nella seconda e all'82,7 nella terza, sino a toccare il 79 per cento nella quarta¹⁶. Il rapporto tra disegni di legge di iniziativa governativa e proposte di legge di iniziativa parlamentare è chiaramente visualizzato nella FIG. 2.

FIGURA 2
Produzione legislativa (1948-53)

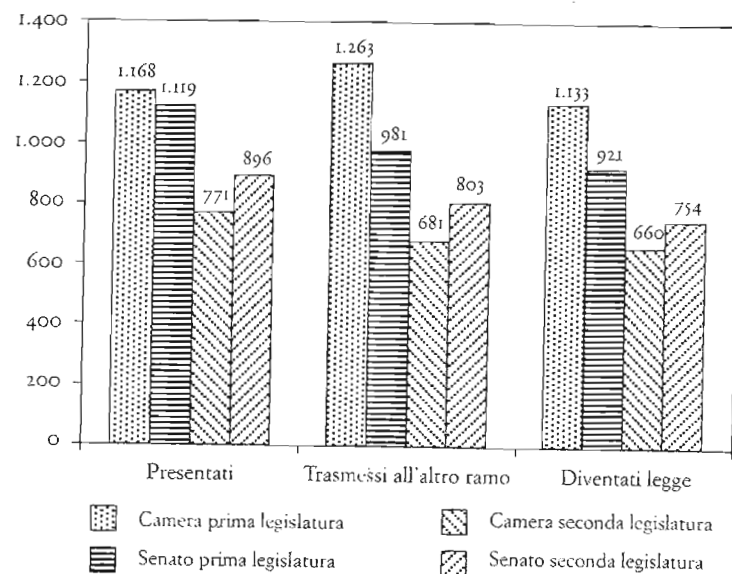


Fonti: Predieri, Sartori *et al.*, *Il Parlamento italiano*, cit., XIII commissione.

Come si desume dalla FIG. 2, è la Camera a rappresentare il luogo preferenziale per la presentazione dei disegni di legge da parte del governo, circostanza giustificata dal fatto che proprio in tale ramo del Parlamento l'esecutivo può vantare una più ampia maggioranza. Questo *favor* nei confronti della Camera dei deputati da parte del governo è peraltro premiato da un "tasso di successo" dei disegni governativi (1.133 su 1.168) sensibilmente più elevato rispetto a quello espresso dal Senato, rasentando addirittura l'*en plein* con il 97 per cento dei disegni divenuti legge, contro l'82,3 al Senato¹⁷.

Se si effettua una comparazione tra le prime due legislature (cfr. *infra*, FIG. 3), si può cogliere un aspetto particolare: non soltanto calano sensibilmente, come si è già accennato, sia il numero assoluto di disegni di legge (1.667, con una diminuzione del 28,8 per cento rispetto alla prima legislatura) sia il “tasso di successo”, ma – dato significativo – muta il luogo privilegiato dal governo per l'avvio dell'*iter* dei propri progetti legislativi, costituito nel primo caso dalla Camera dei deputati, nel secondo, invece, dal Senato.

FIGURA 3
Andamento dei disegni di legge nelle prime due legislature (in valori assoluti)



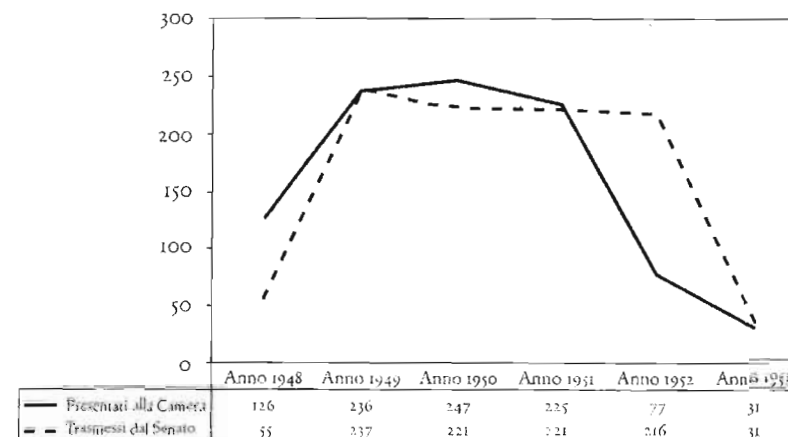
Fonte: Predieri, Sartori et al., *Il Parlamento italiano*, cit.

Volendo scendere più nel dettaglio, è interessante notare il verificarsi – per quanto riguarda l'attività della Camera – di un repentino aumento dell'iniziativa governativa tra il 1948 e il 1949, che passa dai 126 disegni presentati nel 1948 ai 236 del 1949 (con un aumento di quasi il 100 per cento), mentre il momento di maggiore intensità di tale iniziativa è raggiunto nel 1950, con la presentazione di ben 247 disegni di legge (cfr. FIG. 4).

Per il Senato, invece, non disponiamo di dati, anche se il numero dei progetti trasmessi alla Camera dall'altro ramo del Parlamento sembra confermare il trend.

Dal momento che è l'esecutivo a rappresentare il “motore” primo dell'attività legislativa del Parlamento, può essere interessante verificare l'apporto di ciascun dicastero all'iniziativa governativa nei due rami del Parlamento (FIG. 5).

FIGURA 4
Presentazione dei disegni di legge alla Camera (1948-53)



Fonte: Camera dei deputati, dati della XIII commissione.

Dalla FIG. 5 emerge che fra i disegni di legge governativi presentati alla Camera il maggior numero si deve alla presidenza del Consiglio, alla quale sono peraltro da ricondurre alcuni dei provvedimenti più significativi approvati durante la prima legislatura, come, per esempio, la legge 20 giugno 1952, n. 645 (cosiddetta legge “Scelba”), presentata d'intesa con il ministero degli Interni, o la legge sul funzionamento della Corte costituzionale.

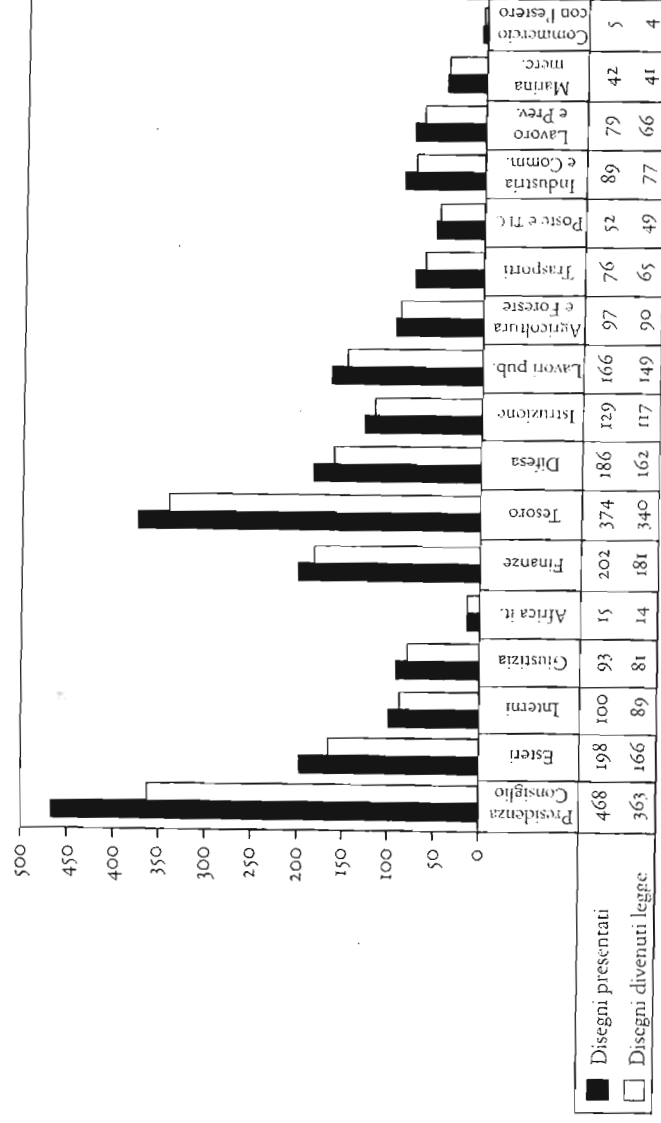
L'evidente “attivismo” della presidenza del Consiglio è confermato dal fatto che, contrariamente a quanto sarebbe stato lecito aspettarsi in un paese appena uscito dalla guerra, le iniziative di legge ad essa attribuibili sono superiori in numero a quelle predisposte dai ministeri – complessivamente intesi – di Lavori pubblici, Agricoltura e Foreste, Trasporti, Industria e Commercio (468 rispetto a 428).

Un dato, però, ci sembra significativo – e su di esso torneremo in sede di conclusioni: a fronte di 468 disegni di legge proposti dalla presidenza, solo 363 terminano con successo l'*iter* parlamentare (pari al 77,5 per cento), con un risultato, perciò, inferiore alla media di realizzazione delle iniziative del governo in genere (che, ricordiamo, è dell'88,7 per cento)¹⁸.

Subito dopo la presidenza del Consiglio, si collocano – significativamente – il ministero del Tesoro con 374 disegni di legge, di cui il 90,6 per cento è destinato a diventare legge, il ministero delle Finanze, con 202 disegni di legge, e il ministero della Difesa, con 186 disegni di legge proposti.

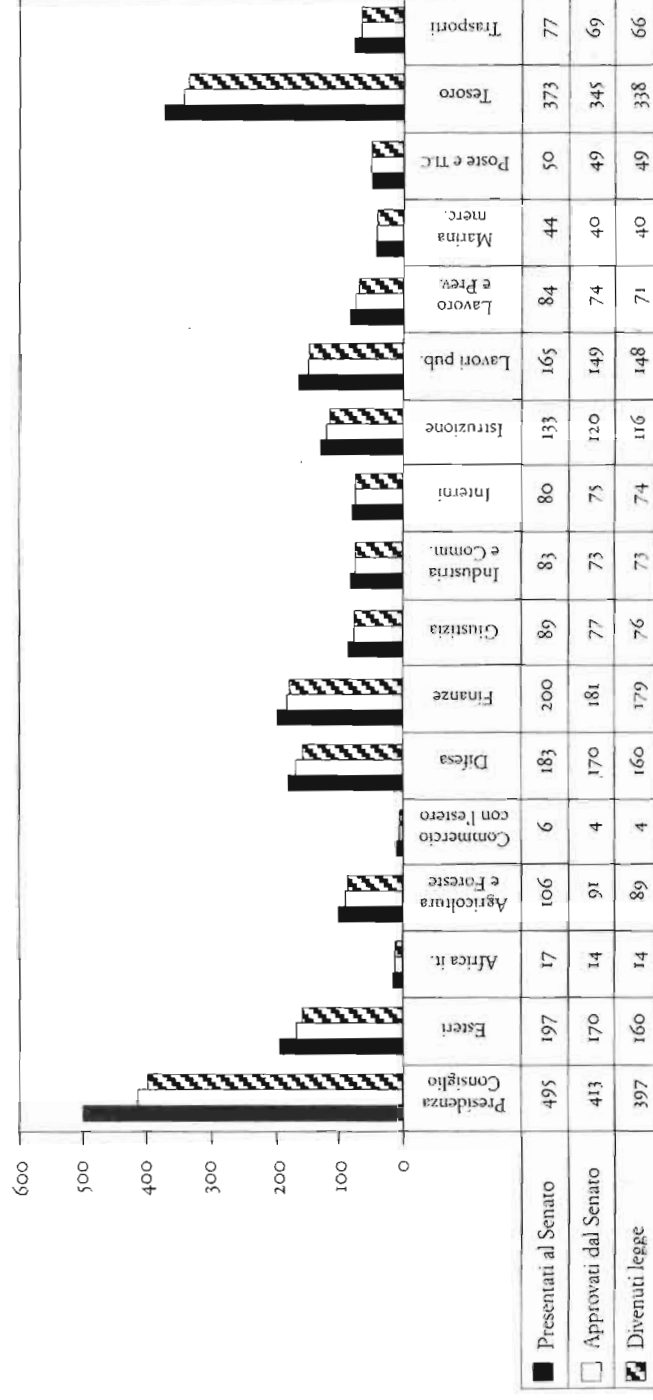
I dati relativi all'iniziativa alla Camera secondo il dicastero proponente sono sostanzialmente confermati anche per il Senato (cfr. FIG. 6), dove emerge ancora una volta la frenetica attività della presidenza del Consiglio, con 495 disegni di legge (di cui 413 approvati, pari all'83,4 per cento), seguita dal ministero del Tesoro, con 373 progetti (di cui 345 approvati, pari al 92,4 per cento)¹⁹.

FIGURA 5
Disegni di legge di iniziativa governativa alla Camera (per ministero proponente, 1948-53)



Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

FIGURA 6
Andamento della produzione legislativa al Senato secondo l'iniziativa (1948-53)



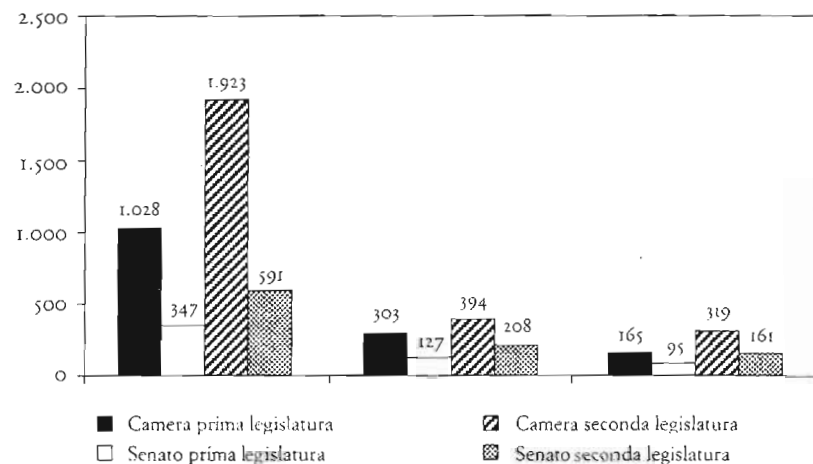
Fonte: Senato della Repubblica, dati ufficiali.

L'iniziativa parlamentare

Per quanto riguarda invece i dati relativi ai progetti di legge di iniziativa parlamentare, emerge un quadro completamente opposto rispetto a quello sin qui tratteggiato (FIG. 7).

FIGURA 7

Andamento delle proposte di legge di iniziativa parlamentare nelle prime due legislature: proposte presentate, proposte trasmesse da un ramo all'altro del Parlamento e proposte approvate



Fonti: Predieri, Sartori et al., *Il Parlamento italiano*, cit.: Rotelli, *La prima legislatura repubblicana*, cit.: Camera dei deputati, dati della XIII commissione; Senato della Repubblica, dati ufficiali.

Dal confronto dei dati relativi alle prime due legislature si possono ricavare alcuni elementi interessanti. In primo luogo, il numero delle proposte di legge presentate durante la prima legislatura è inferiore di quasi la metà rispetto a quello della legislatura successiva (1.375 contro 2.514). Non solo, se a ciò si aggiunge il fatto che il rapporto fra le proposte avanzate e quelle divenute legge nella prima legislatura è del 18,9 per cento, contro il 19,1 della seconda, si evidenzia una forte "resistenza" parlamentare nei confronti delle iniziative che non provengano dal governo.

Il che spiega, peraltro, la schiacciante prevalenza, sia in termini assoluti sia relativi, delle leggi ispirate dal governo che, come detto, rappresentano l'89,8 per cento dell'intera produzione legislativa del tempo. L'aspetto curioso è che le maggiori resistenze nei confronti dell'iniziativa parlamentare sembrano manifestarsi proprio al Senato, ove meno ampia è la maggioranza governativa, dato che sono solo 347 le proposte presentate al Senato, contro le 1.028 della Camera, anche se è interessante notare come di quelle 347 ben il 24,1 per cento raggiunga la pubblicazione in "G.U.", contro il 16 per cento registrato alla Camera.

Per quanto riguarda la Camera, in particolare, sono 32 le proposte di legge di iniziativa parlamentare a essere respinte, di cui una solamente in assemblea (*Mantenimento temporaneo in servizio di magistrati dopo il raggiungimento dei limiti di età*, S. 524, C. 955, respinta il 3 marzo 1950), mentre le proposte di legge ritirate, sempre alla Camera, sono ben 87²⁰.

Per completare il quadro, infine, un cenno a parte meritano i progetti di legge di iniziativa regionale (tutti presentati al Senato), dei quali 2 si devono alla Regione Trentino-Alto Adige²¹, 1 alla Regione Sardegna²² e ben 5 alla Regione Sicilia²³. Di essi, solo 3 verranno approvati dalle Camere.

2.5. Il lavoro delle Camere

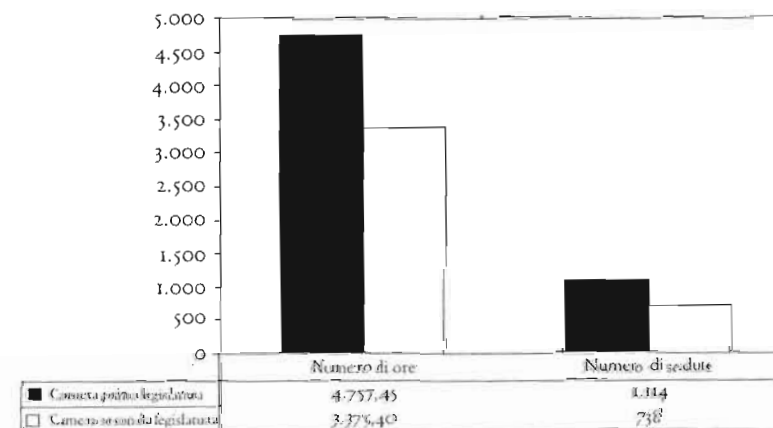
Le sedute

Prima di passare ad analizzare nel dettaglio i connotati della produzione legislativa dal 1948 al 1953, può essere utile soffermarci su alcuni dati relativi all'attività interna del Parlamento.

Invero, da un punto di vista puramente quantitativo, la prima legislatura si caratterizza per un particolare attivismo tanto delle aule quanto, soprattutto, delle commissioni. Questo attivismo, peraltro in sintonia con l'elevatissima produttività legislativa, è evidenziato nella FIG. 8: al termine della legislatura, infatti, la Camera avrà tenuto ben 1.114 sedute, per complessive 4.757,45 ore (nella seconda legislatura le sedute saranno "solamente" 738, per complessive 3.375,40 ore). La FIG. 9, relativa invece al numero complessivo di ore di lavoro dell'assemblea della Camera, mostra peraltro una sostanziale continuità nel tempo.

FIGURA 8

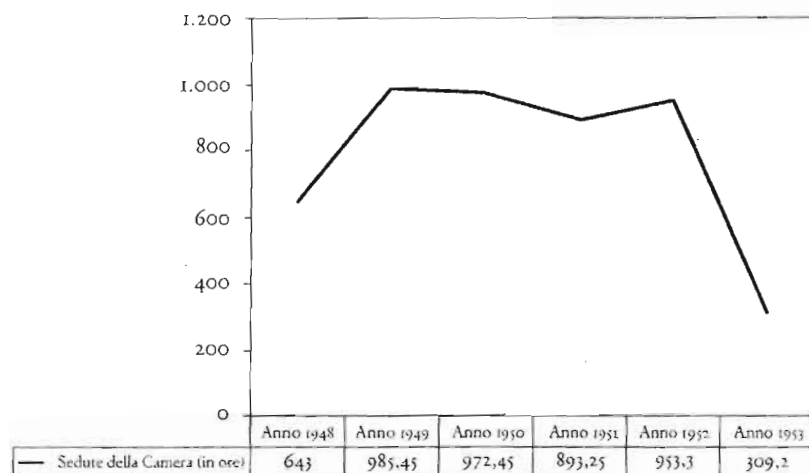
Sedute della Camera nelle prime due legislature



Fonte: Camera dei deputati, dati della XIII commissione.

FIGURA 9

Ore di lavoro della Camera nella prima legislatura (1948-53)



Fonte: Camera dei deputati, dati della XIII commissione.

Un aspetto interessante emerge se si incrociano i dati relativi all'attività delle assemblee dei due rami del Parlamento con quelli relativi alle sedute delle commissioni in sede legislativa e referente. Vale infatti la pena di osservare che se da un lato l'aula mostra un attivismo senza precedenti, le commissioni parlamentari non sono da meno (cfr. *infra*, FIG. 10). Ma, al di là dei dati analitici esposti nella FIG. 10, immediatamente percepibili, va segnalata l'estrema difficoltà di stabilire una relazione tra l'attività svolta in aula, quella svolta in commissione referente e quella svolta in commissione legislativa.

In altre parole, non sembra esservi una stretta correlazione tra l'aumento (o la diminuzione) dell'attività delle commissioni in sede legislativa e la diminuzione (o l'aumento) del lavoro dell'aula o delle commissioni in sede referente.

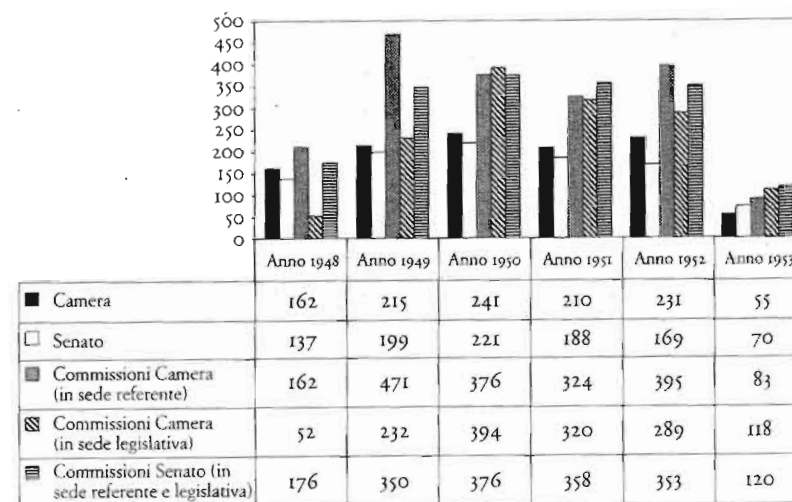
Le due principali sedi del lavoro parlamentare sembrano procedere in modo parallelo.

Per quanto riguarda la Camera, infatti, tra il 1948 e il 1949 aumentano sia le sedute in commissione referente che quelle in commissione legislativa (le quali, anzi, superano quelle dell'assemblea), mentre nel 1950 calano le prime e aumentano sia quelle delle commissioni in sede legislativa sia quelle dell'assemblea. Nel 1951, invece, cala l'attività di tutti e tre gli organi, salvo assistere, nel 1952, a un incremento delle sedute delle commissioni in sede referente e dell'assemblea, contestualmente a una riduzione dell'attività delle commissioni in sede legislativa.

Per quanto riguarda il Senato, invece, sebbene i dati in nostro possesso non consentano di distinguere tra le attività delle commissioni in base alla sede, legislativa o referente, emerge tuttavia una sostanziale concordanza tra

FIGURA 10

Sedute del Parlamento e delle commissioni nella prima legislatura (1948-53)

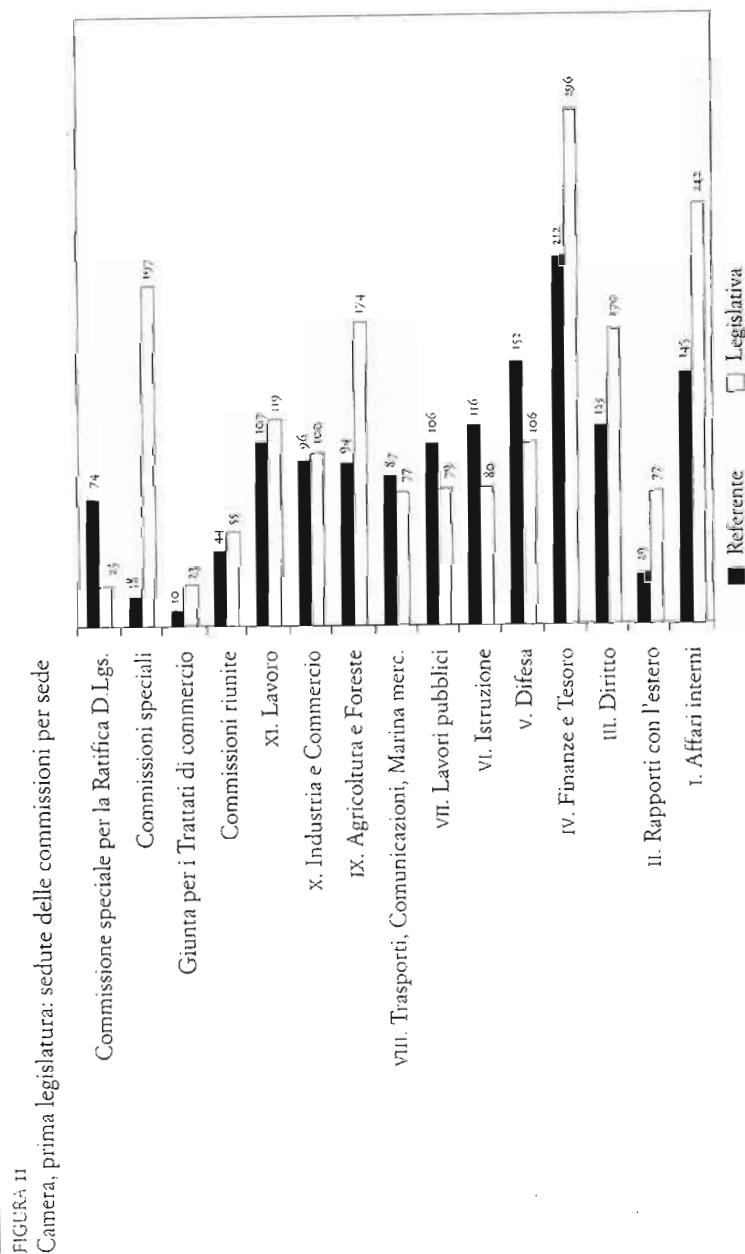
Fonte: Mohrhoff, *Costitutivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

le sedute dell'aula e quelle delle commissioni. Si tratta, come ovvio, di dati che di per sé possono essere poco significativi e che vanno necessariamente integrati avendo riguardo alla complessiva produzione legislativa dei due rami del Parlamento.

Scendendo più nel dettaglio (cfr. *infra*, FIG. 11) è interessante notare come, alla Camera dei deputati, la più attiva in termini di sedute sia la IV commissione (Finanza e Tesoro), con 212 sedute in sede legislativa e 296 in sede referente (in linea, peraltro, con i dati sull'iniziativa governativa secondo il dicastero, su cui cfr. *supra*, FIG. 5). La I commissione, invece, nonostante l'ampiezza e la rilevanza delle proprie competenze, si riunisce di meno: 242 volte in sede referente e solo 145 in sede legislativa.

Ma l'aspetto più rilevante che si coglie da questi dati riguarda l'uso massiccio della sede deliberante, che in alcuni casi – almeno stando al numero di sedute – diviene l'*iter* ordinario, anziché eccezionale, di approvazione delle leggi; e ciò vale in particolare in alcuni settori, come dimostrano per esempio le cifre relative a Difesa (V commissione), Istruzione (VI commissione), Lavori pubblici (VII commissione), Trasporti, Comunicazioni e Marina mercantile (VIII commissione) nonché a Industria e Commercio (X commissione).

Un caso a sé è rappresentato invece dalla commissione speciale per la Ratifica dei decreti legislativi adottati durante il periodo provvisorio, il cui numero amplissimo giustifica, almeno in parte, il ricorso generalizzato allo strumento della commissione in sede legislativa.



Fonte: Camera dei deputati, dati della XIII commissione.

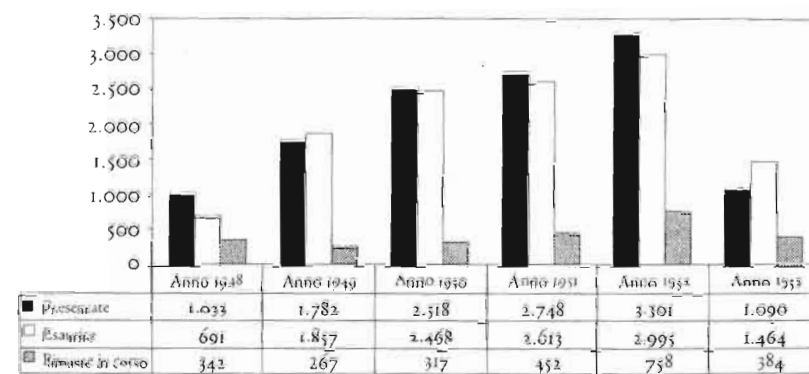
L'attività non legislativa del Parlamento

Le interrogazioni scritte. Come si desume agevolmente dalla FIG. 12, nella prima legislatura si assiste a un costante aumento delle interrogazioni scritte presentate alla Camera dei deputati, che passano dalle 1.033 del 1948 alle ben 3.301 del 1952, segno verosimile di un crescente peso della funzione di controllo parlamentare nei confronti dell'attività di governo.

È interessante notare, peraltro, come sia soprattutto la Camera, con ben 12.472 interrogazioni scritte, a rappresentare l'arena principale della dialettica Parlamento-governo, mentre al Senato, al contrario, le interrogazioni scritte sono solamente 2.717 (di cui solo il 4 per cento, tuttavia, non riceve risposta, contro l'oltre 20 per cento che fa registrare la Camera).

FIGURA 12

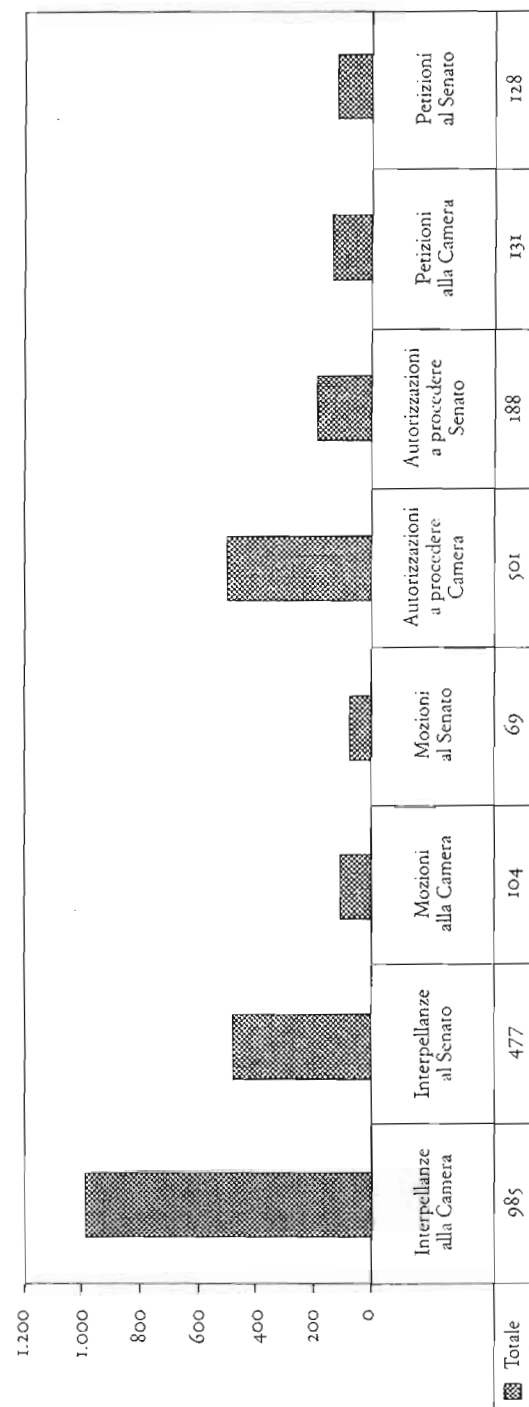
Camera, prima legislatura: interrogazioni scritte (1948-53)



Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

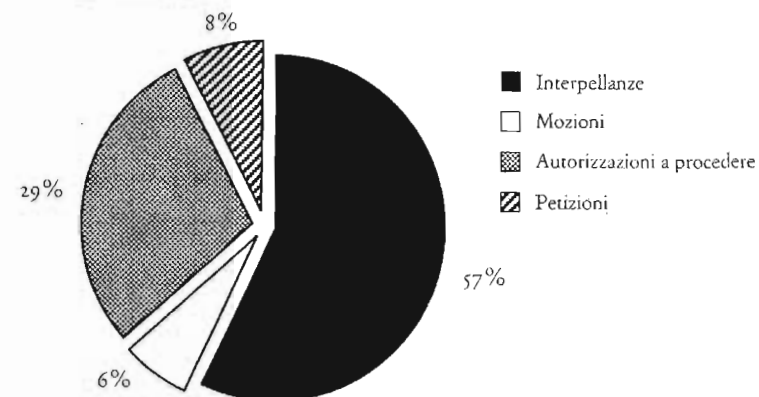
Altri atti di indirizzo. L'idea che la Camera costituisca il luogo preferenziale in cui tende a dispiegarsi la dialettica Parlamento-governo è avvalorata anche dal numero delle interpellanze e delle mozioni presentate (pari, rispettivamente, a 985 e 104), praticamente il doppio rispetto a quelle del Senato (rispettivamente 477 e 69). Il Senato, al contrario, sembra essere preferito, rispetto alla Camera, per il dialogo con la società civile. Se è vero infatti che, in termini assoluti, il numero di petizioni presentate alla Camera è, seppur di poco, superiore a quello del Senato, è altrettanto vero che, in proporzione, le petizioni costituiscono per la Camera solo una parte marginale (pari all'8 per cento circa) dell'attività non legislativa di cui essa è chiamata a occuparsi, mentre per il Senato le petizioni rappresentano una "fetta" praticamente doppia (cfr. FIGG. 13-15).

FIGURA 13
Parlamento, prima legislatura: altri atti di indirizzo (in valori assoluti)



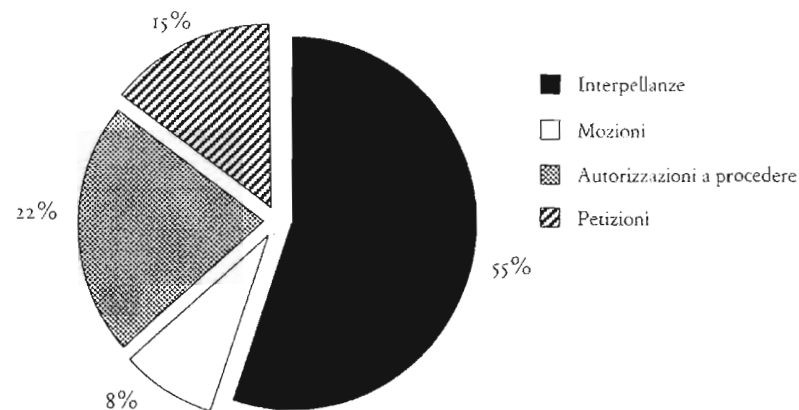
Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

FIGURA 14
Camera, prima legislatura: altri atti di indirizzo (in %)



Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

FIGURA 15
Senato, prima legislatura: altri atti di indirizzo (in %)



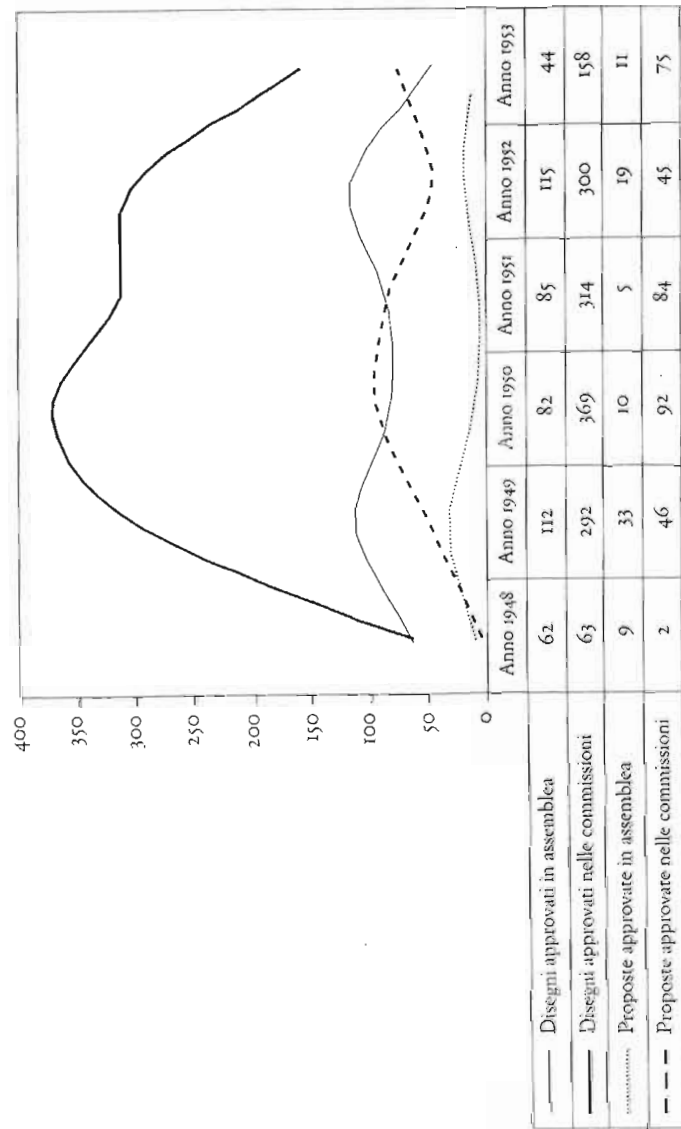
Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

2.6. L'attività legislativa

L'attività legislativa tra commissioni e assemblee. Alcune considerazioni d'insieme

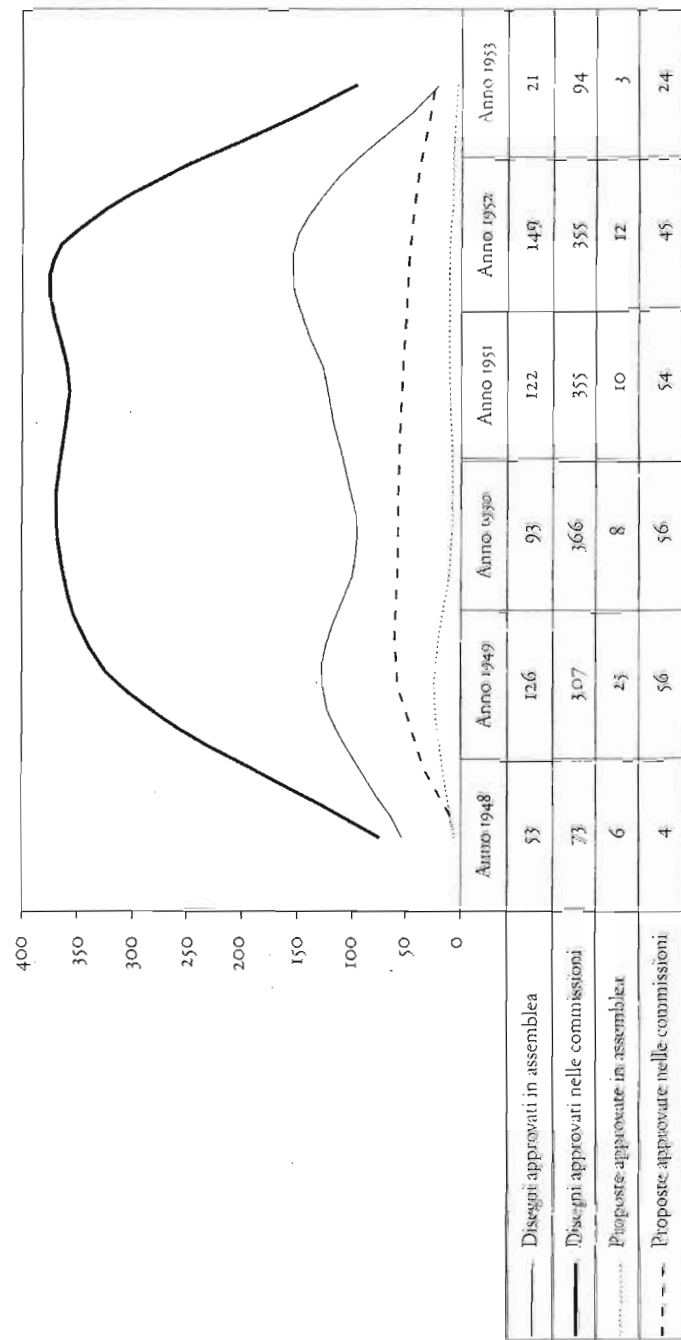
Le considerazioni cui si accennava in merito all'uso generalizzato dell'approvazione in commissione trova una significativa conferma nelle FIGG. 16-17.

FIGURA 16
Disegni di legge e proposte approvati alla Camera nella prima legislatura (1948-53)



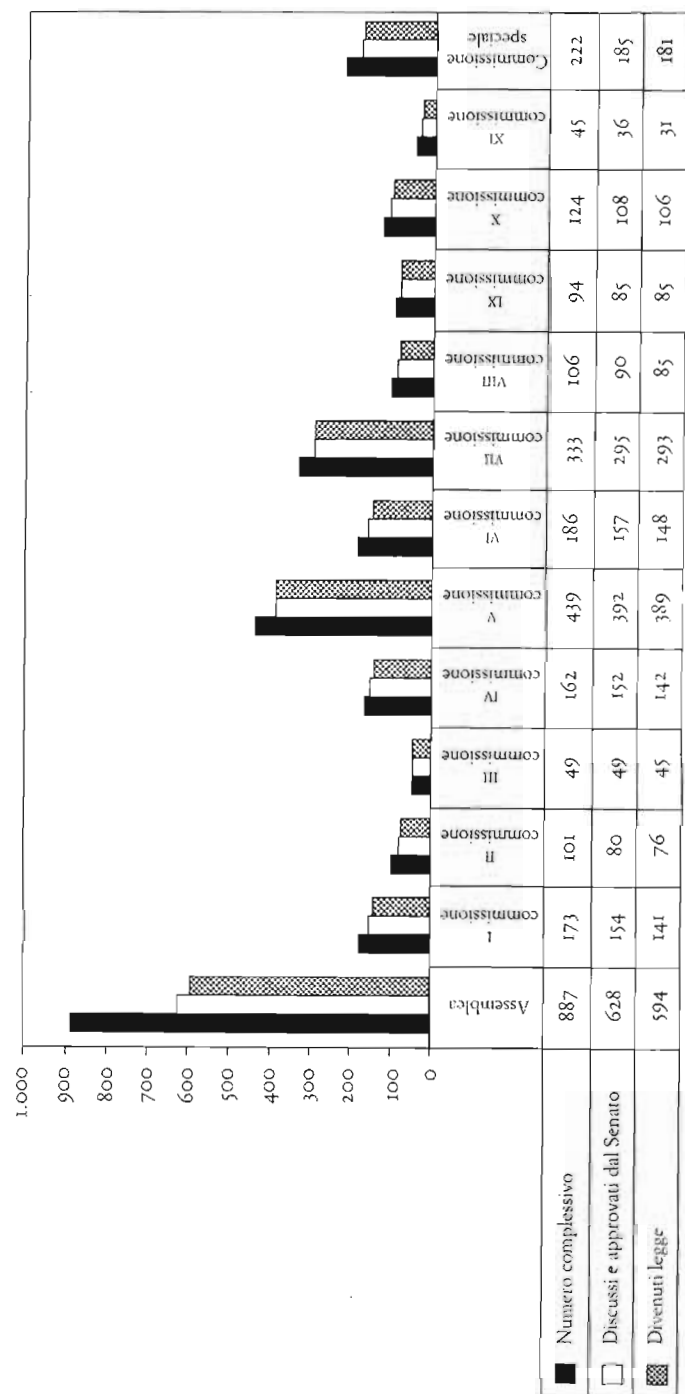
Fonte: Modighetti, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

FIGURA 17
Disegni di legge e proposte approvati al Senato nella prima legislatura (1948-53)



Fonte: Modighetti, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

FIGURA 18
Produzione legislativa del Senato per organo deliberante



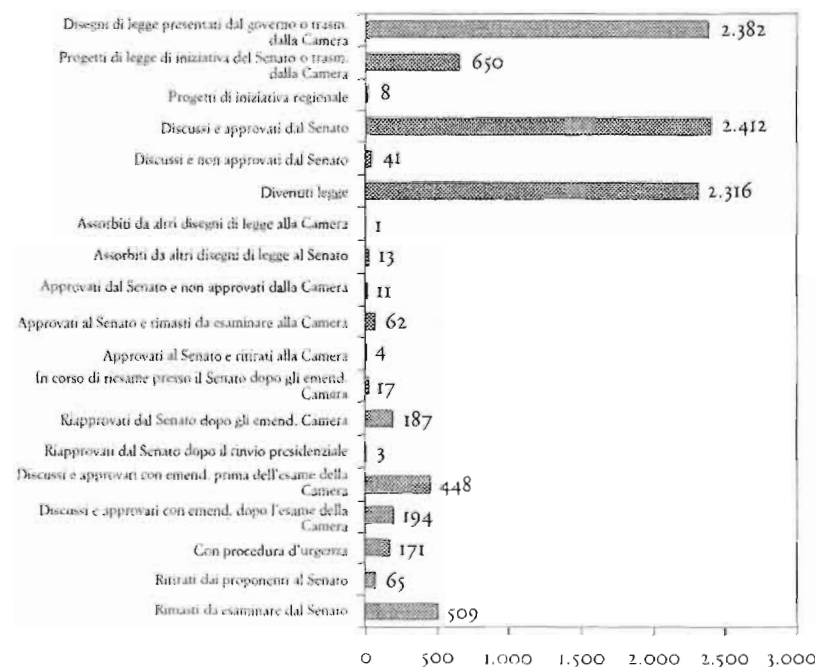
Fonte: Senato della Repubblica, dati ufficiali.

In particolare, è interessante osservare come il numero dei disegni e delle proposte di legge approvati in commissione aumenti rapidamente per toccare il suo apice nel 1950: alla Camera vengono approvati in commissione ben 368 disegni di legge (pari all'81,8 per cento del totale) e 92 proposte di legge (pari addirittura al 90,2 per cento di tutte le proposte giunte in "G.U."), mentre al Senato i disegni sono 366 (79,7 per cento) e le proposte 56 (87,5 per cento). Tuttavia, se si guarda più in profondità ai dati relativi all'attività legislativa del Senato²⁴, in modo da tener conto dell'organo deliberante (commissione o assemblea), emergono alcuni dati interessanti, esposti nella FIG. 18.

Come si può agevolmente notare, infatti, al Senato la commissione più "prolifica" è certamente la V, competente su Finanze e Tesoro, con 396 progetti approvati in sede legislativa, 4 respinti, 2 ritirati, 41 rimasti da esaminare, 2 progetti non approvati o ritirati alla Camera e ben 389 progetti giunti al traguardo della pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale". Segue la VII commissione (Lavori pubblici, Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) con 295 progetti approvati, quasi tutti divenuti legge (293).

Invero, un elemento estremamente interessante che emerge dai dati ufficiali del Senato riguarda proprio il rapporto tra i due rami del Parlamento (cfr. FIG. 19).

FIGURA 19
Attività legislativa del Senato



Fonte: Senato della Repubblica, dati ufficiali.

Procedendo con ordine e cercando di raggruppare i dati in modo coerente, risulta quanto segue:

- progetti *non approvati*: su 3.040 progetti e disegni di legge (presentati o trasmessi dall'altro ramo) presi in considerazione dal Senato, solo 41 sono stati discussi ed espressamente respinti dal Senato; per quanto riguarda gli altri progetti discussi ma non approvati dal Senato, invece, 65 sono stati ritirati dai rispettivi proponenti, mentre 13 sono stati assorbiti in altri disegni di legge all'esame del Senato e 509 sono rimasti in attesa di esame;
- progetti *discussi e approvati*: passando ai 2.412 progetti discussi e approvati dal Senato, 2.317 sono successivamente divenuti legge, 1 è risultato assorbito da altri disegni di legge alla Camera, 4 sono stati ritirati alla Camera dai rispettivi proponenti dopo l'approvazione del Senato, 17 sono rimasti pendenti in sede di riesame dopo gli emendamenti della Camera e solamente 11 risultano successivamente respinti dalla Camera; 62 invece sono quelli approvati dal Senato e rimasti da esaminare alla Camera;
- progetti *approvati con emendamenti*: dei 642 progetti approvati dal Senato con emendamenti, 448 sono quelli licenziati prima dell'esame della Camera e 194 quelli dopo il passaggio a Montecitorio.

Da questi e altri dati (come quelli sul rapporto fra progetti di legge presentati alle Camere e testi divenuti legge) sembra potersi desumere che il vero "filtro" – anche se non particolarmente rigido, a giudicare dall'enorme mole di leggi pubblicate – alla produzione legislativa, quantomeno per quella di iniziativa governativa, sia costituito dal Senato più che dalla Camera; non a caso, a fronte di 628 progetti di legge respinti, assorbiti, ritirati o rimasti pendenti davanti al Senato, quelli respinti, assorbiti, ritirati o rimasti da esaminare alla Camera *dopo* l'approvazione da parte del Senato sono solamente 78, come a dire che, una volta superato lo "scoglio" peraltro non particolarmente ostico del Senato, i progetti di legge imboccano una strada in discesa.

Le votazioni in assemblea

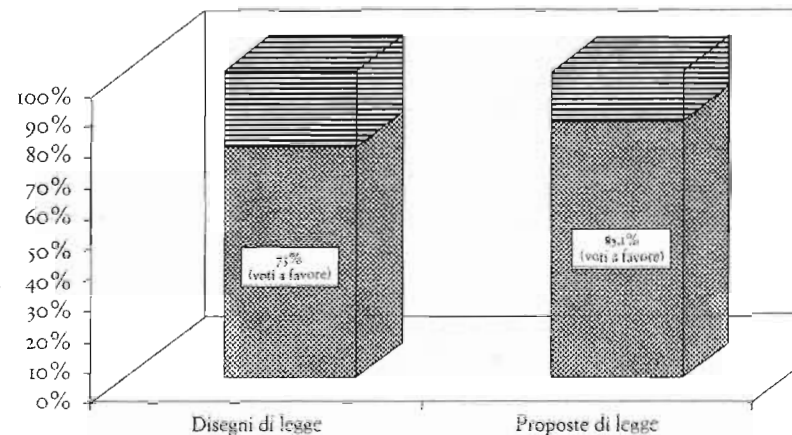
Tra gli altri dati che sono stati rilevati, particolarmente indicativo è quello riportato da Mohrhoff relativo alla media dei voti favorevoli e contrari registrati durante la legislatura: 75 per cento di voti favorevoli sui disegni di legge di iniziativa governativa e addirittura 83,1 sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare; in entrambi i casi si tratta di medie ben più ampie della maggioranza parlamentare sulla quale il governo poteva, in linea di principio, contare durante tutta la legislatura (cfr. FIG. 20).

Tali elementi indicano una forte spinta consensualistica sulla quale ci soffermeremo più avanti, non prima però di aver segnalato un'altra particolarità, relativa all'uso dello scrutinio segreto.

Apparentemente, infatti, il numero di votazioni a scrutinio segreto a cui si ricorre nella prima legislatura non differisce, se non marginalmente, rispetto alle legislature successive (cfr. FIG. 21).

FIGURA 20

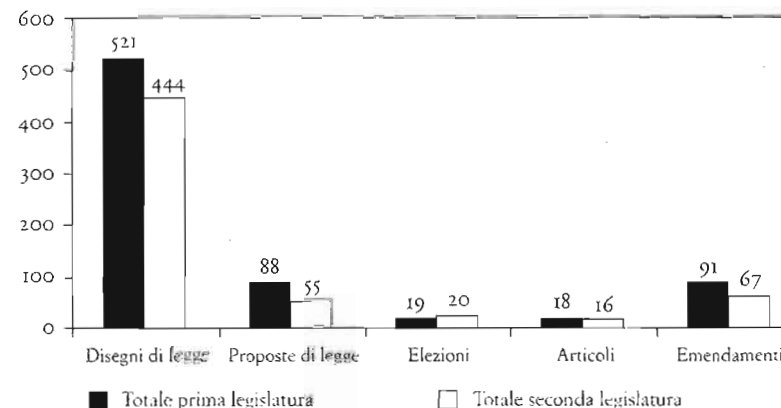
Media generale prima legislatura (rapporto fra votanti e voti favorevoli)



Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

FIGURA 21

Camera, votazioni a scrutinio segreto (raffronto tra prima e seconda legislatura)



Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

Ma se, ancora una volta, si tiene conto della elevatissima attività normativa che ha caratterizzato la prima legislatura, il dato in termini percentuali scende notevolmente.

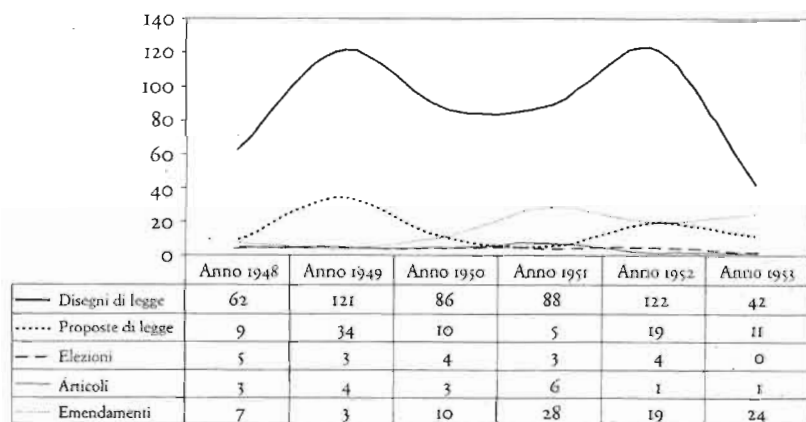
Se consideriamo, infatti, che per la sola Camera dei deputati le sedute nella prima legislatura sono 4.757 – contro le 3.375 della seconda – e che il numero dei provvedimenti sui quali si è votato nella prima legislatura è di gran lunga superiore, se ne deduce un uso molto più diffuso delle votazioni

a scrutinio palese rispetto allo scrutinio segreto (che, come noto, allora costituiva la norma).

Volendo scendere più nel dettaglio e analizzando il diverso uso delle deliberazioni a scrutinio segreto o palese durante la legislatura, emerge che, tanto per i disegni di legge di iniziativa governativa quanto per le proposte di legge di iniziativa parlamentare, è proprio nei due anni di maggiore impulso legislativo che si assiste al ricorso più intenso al voto segreto (nel 1949 e nel 1952), mentre negli anni di maggiore produzione legislativa (specie in commissione) l'uso dello scrutinio segreto appare recessivo (FIG. 22).

FIGURA 22

Camera: votazioni a scrutinio segreto nella prima legislatura (1948-53)



Fonte: Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit.

2.7. L'analisi tipologica delle leggi nella prima legislatura condotta da Predieri e Sartori: il problema delle «leggine»

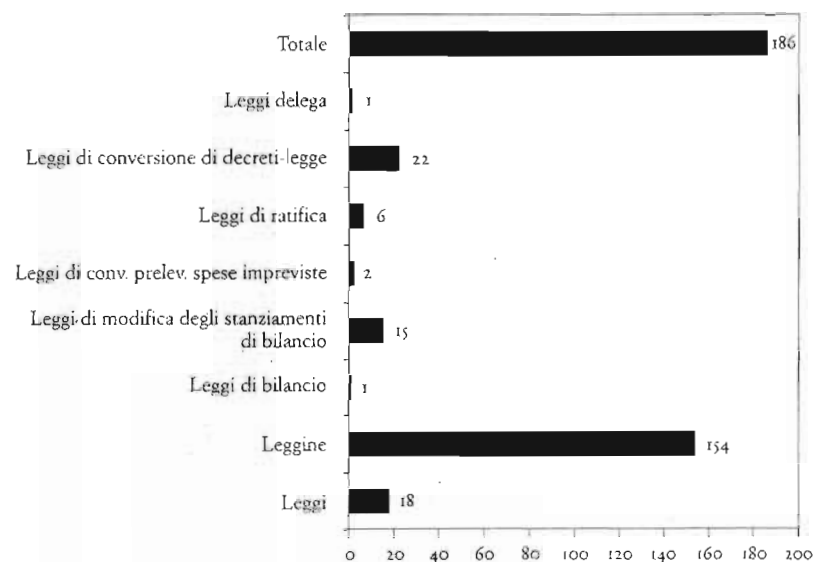
Si deve certamente agli studi condotti da Predieri e Sartori uno dei primi e più importanti contributi all'analisi scientifica della produzione legislativa parlamentare; analisi volta, in particolare, a offrire una classificazione *tipologica* del contenuto delle leggi.

Nello studio del 1963 – dal quale traiamo i dati che stiamo esponendo – gli autori conducono l'analisi sui contenuti della legislazione rilevando alcuni periodi a campione dal 1950 al 1960, «scelti in modo da esaminare l'attività legislativa del Parlamento in periodi di normalità (escludendo periodi di guerra, crisi, ecc.) e di valore indicativo».

Per quanto attiene specificamente all'oggetto del presente saggio, faremo riferimento al primo semestre del 1950, la cui produzione legislativa può essere così classificata come illustrato nella FIG. 23.

FIGURA 23

Tipologia leggi primo semestre 1950 (in valori assoluti)



Fonte: Predieri, Sartori et al., *Il Parlamento italiano*, cit.

Un dato risalta in maniera vistosa dalla FIG. 23, l'assoluta prevalenza di quelle che Predieri definisce «leggine». L'autore con tale espressione intende indicare leggi aventi carattere singolare e contenuto concreto, che ben potrebbero costituire oggetto di regolamenti o di atti amministrativi²⁵. In particolare, Predieri classifica come «leggine»:

- leggi provvedimento individuali, ovvero leggi in senso materiale che siano diverse sia da quelle previste dagli artt. 80-81 Cost. (leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e leggi di bilancio, ivi comprese le leggi che consentono l'esercizio provvisorio), sia da quelle che autorizzano a determinare variazioni di bilancio o nuove e maggiori spese, sia dalle leggi di convalidazione dei decreti del presidente della Repubblica in materia di amministrazione del patrimonio e di contabilità dello Stato;
- leggi che disciplinano materie interessanti categorie particolarmente ristrette e definite di cittadini;
- leggi che regolano ambiti che per i loro caratteri potrebbero essere disciplinati da norme regolamentari o da atti amministrativi;
- leggi che modificano altri testi rientranti nei tipi precedenti, o che introducono variazioni di portata limitata, come deroghe e proroghe – anche in ordine al complesso di norme vigenti in quella materia –, a leggi non fondamentali.

In realtà, oggi alla luce dell'evoluzione dottrinale sul tema, si potrebbe in parte criticare la classificazione proposta da Predieri a causa della sua eccessiva eterogeneità.

Essa, infatti, oltre a contenere alcune categorie difficilmente applicabili sul piano pratico senza operare valutazioni di tipo soggettivo²⁶, affianca nello stesso ambito concettuale sia le leggi provvedimento «in senso proprio», per utilizzare la distinzione mortatiana²⁷ (di cui alla categoria *a*), sia le leggi «a contenuto amministrativo»²⁸ (categoria *c*), sia infine le leggi che, con terminologia attuale, definiremmo «di manutenzione» legislativa²⁹ (categoria *d*).

Non è questo il luogo per approfondire ulteriormente l'argomento, ma le tipologie legislative assimilate sotto la comune etichetta di «legghine» rispondono, in realtà, a esigenze molto diverse ed esprimono funzionalità (o disfunzionalità) parlamentari differenti.

Si pensi, solo per fare un esempio, a quanto incida sul numero di legghine complessivamente rilevato nella prima legislatura la categoria *d* – quella che oggi verrebbe qualificata «di manutenzione» legislativa – a causa della necessità di procedere alla ratifica dei decreti legislativi emanati nel periodo provvisorio e, soprattutto, alla modifica, proroga, differimento o correzione delle disposizioni contenute in tali atti primari.

Si consideri che, a una sommaria ricognizione³⁰, il governo emana dal maggio 1945 al maggio 1948 oltre 4.000 atti aventi valore di fonte primaria; dunque in tre anni i governi prerepubblicani producono un ammontare di fonti primarie quasi doppio del numero di leggi approvate nei cinque anni della prima legislatura³¹.

Questa enorme mole di decreti legislativi «provvisori», atti che intervengono con forza di legge in quasi tutti i settori – da quelli istituzionali a quelli economico-sociali –, fa sì che sia necessario, anche solo per introdurre modificazioni puntuali, il ricorso alla legge. Se a questo dato si aggiungono il già notato *self-restraint* del governo a emanare atti aventi forza di legge e l'assenza di «invenzioni» nel sistema delle fonti quali la delegificazione, il risultato elevato può trovare maggiore spiegazione sul piano «tecnico».

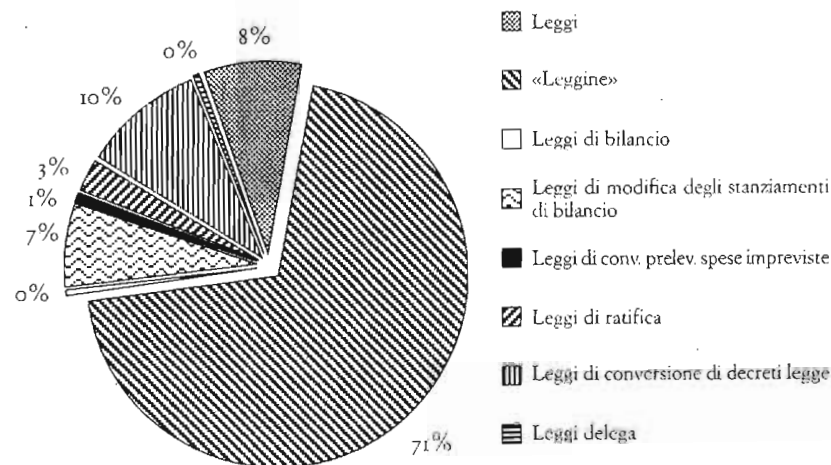
In ogni caso, l'analisi condotta sul primo semestre del 1950 mostra che, in base alla classificazione adottata, solo 18 delle 186 leggi pubblicate in questo periodo, pari a circa l'8 per cento del totale, possono stimarsi di interesse generale. Il diverso «peso» di ciascuna tipologia di legge presa in considerazione è sintetizzato nella FIG. 24.

Si badi che le percentuali relative alle cosiddette «legghine» non sono particolarmente inusuali rispetto alle altre legislature. Se consideriamo, per esempio, il primo semestre del 1955, le legghine rappresentano il 69 per cento e in quello del 1959 il 60 per cento, ma nel primo semestre del 1960 esse costituiscono l'82 per cento dell'intera produzione legislativa.

Ancor più significativo, tuttavia, è paragonare questi dati alle percentuali delle «leggi provvedimento ed interventi di manutenzione normativa» rilevate dal «Rapporto sullo Stato della Legislazione» 2001 della Camera dei deputati nelle più recenti legislature.

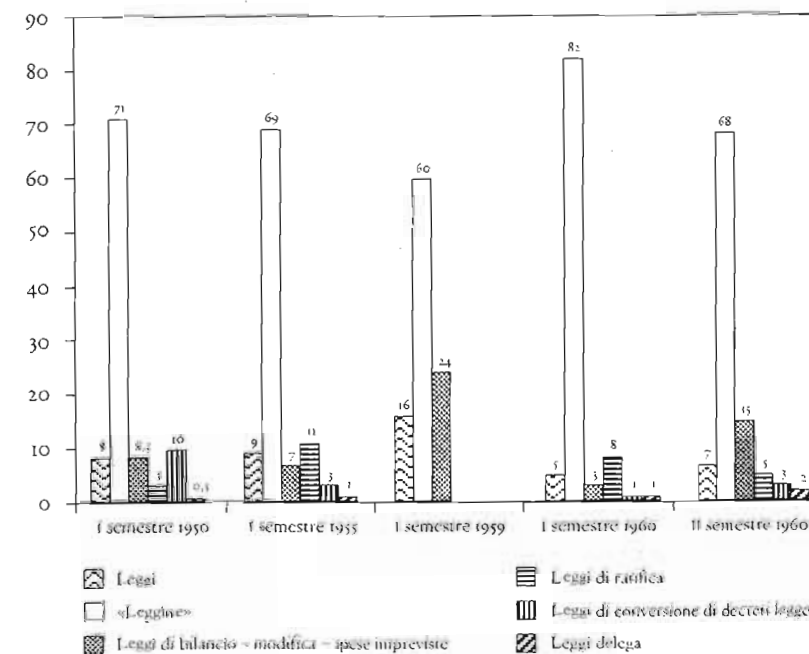
In questo documento – che, occorre premettere, non si basa su un'analisi a campione ma su uno spoglio sistematico e utilizza criteri classificatori in parte diversi – la quota di «legghine» nella decima legislatura è del 76 per cento, nell'undicesima del 61,7, nella dodicesima del 62 e nella tredicesima del 67,3.

FIGURA 24
Tipologia leggi primo semestre 1950 (in %)



Fonte: Predieri, Sartori et al., *Il Parlamento italiano*, cit.

FIGURA 25
Andamento complessivo per tipologia leggi (in % sul totale produzione, 1950-60)



Fonte: Predieri, Sartori et al., *Il Parlamento italiano*, cit.

Questi dati, anche alla luce di sviluppi recenti quali la delegificazione o la nascita dei cosiddetti decreti legislativi «integrativi e correttivi», strumenti normativi volti, perlomeno in teoria, a deflazionare la legislazione «di manutenzione», indicano chiaramente che quello che veniva spiegato come un fenomeno «deviante» e degenerativo della funzione parlamentare – non è casuale la dizione denigratoria di «leggine» – è in realtà un fenomeno strutturale delle assemblee rappresentative nelle democrazie contemporanee.

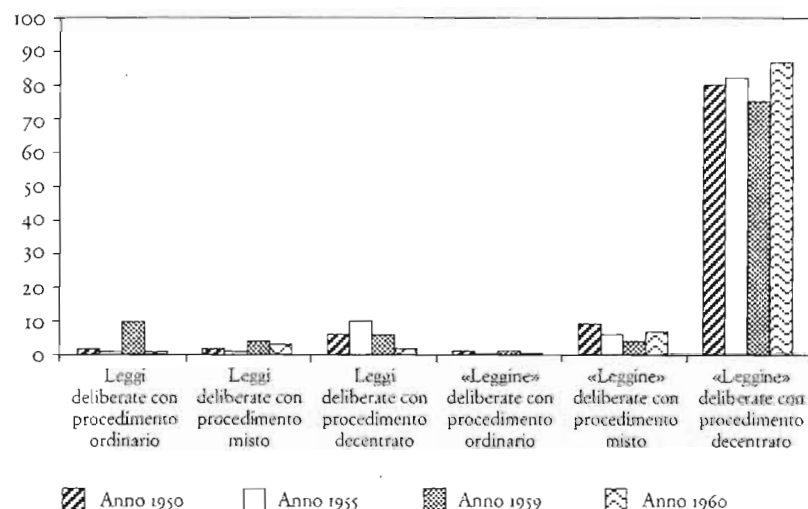
Le «leggine» secondo il procedimento seguito

Sempre in tema di «leggine», vale la pena di osservare un altro elemento interessante, oggi dato per acquisito, ma allora evidenziato in maniera del tutto innovativa dai ricercatori della facoltà di Scienze politiche di Firenze.

Ci riferiamo alla correlazione tra le «leggine» e il tipo di procedimento seguito nell'approvazione di tali provvedimenti.

FIGURA 26

Suddivisione di leggi e «leggine» per procedimento seguito (in %, 1950-60)



Fonte: Predieri, Sartori *et al.*, *Il Parlamento italiano*, cit.

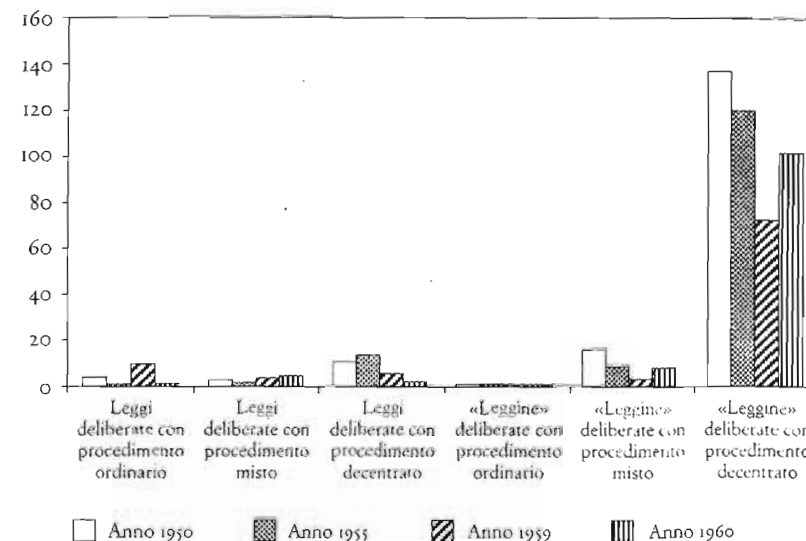
Come evidenzia la FIG. 26, è la commissione in sede legislativa il luogo privilegiato per l'approvazione delle leggi provvedimento o «di manutenzione».

Misurando infatti la diversa incidenza di ciascuna tipologia di leggi in rapporto alla complessiva produzione legislativa, si ricava, per i periodi presi in esame, una sostanziale continuità nell'impiego della commissione in sede legislativa per l'approvazione delle «leggine»; anzi, nel primo semestre 1955 e 1960 l'uso del procedimento decentrato appare, in proporzione, an-

cor più marcato che nel primo semestre 1950, nel quale sembra invece più frequente il ricorso al procedimento misto. Tuttavia, ancora una volta occorre valutare anche i dati assoluti che si riferiscono alla produzione legislativa del tempo.

FIGURA 27

Suddivisione di leggi e «leggine» per procedimento seguito (in valori assoluti, 1950-60)



Fonte: Predieri, Sartori *et al.*, *Il Parlamento italiano*, cit.

L'aumento del numero di «leggine» approvate con procedimento misto o decentrato si registra proprio in corrispondenza del primo semestre 1950 (cfr. *supra*, FIG. 27), che fa registrare 16 «leggine» approvate interamente in commissione (contro, per esempio, le 4 del primo semestre 1959) e ben 137 approvate in commissione in uno dei due rami del Parlamento (contro le 73 sempre del primo semestre 1959).

2.8. Conclusioni. La ragione dell'elevatissima produzione legislativa della prima legislatura: ipotesi per la revisione di un consolidato giudizio storico

Al termine di questa disamina della produzione legislativa nella prima legislatura repubblicana vorremmo segnalare un aspetto messo in evidenza soprattutto negli ultimi paragrafi.

L'interpretazione del ruolo del Parlamento nella prima legislatura si fonda in buona parte sull'analisi – ampiamente riferita – di Sartori e Predieri, ai quali si deve la fortunata e immaginifica espressione «leggine» per indi-

care la grandissima quantità di leggi a contenuto provvedimentale o micro-settoriale promulgata dal 1948 al 1953.

Questa lettura (fortemente critica) del fenomeno, assieme a una certa interpretazione del centrismo come fase particolare del nostro sistema politico, hanno spinto a individuare la ragione di tale "iperproduzione" legislativa in una sorta di "dominio" dell'esecutivo sui lavori del Parlamento, confermato dall'assoluta prevalenza dell'iniziativa governativa tra le leggi approvate.

I dati che abbiamo esposto, però, consigliano di esplorare anche altre vie interpretative.

In primo luogo, v'è una ragione tecnica, prima che politica, che contribuisce a spiegare l'elevato numero di leggi di carattere provvedimentale. Di fatti, la particolare natura delle fonti di produzione normativa nel periodo transitorio (dal luglio 1943 al maggio 1948³²) – affidata, com'è noto, ad atti del governo aventi forza di legge³³ – aveva creato un ampio stock pregresso di atti, prevalentemente di tipo provvedimentale ma contraddistinti da forza normativa primaria.

Come abbiamo ricordato, dal 1943 al 1948, a una rapida ricognizione il governo emana oltre 4.000 testi legislativi. Questa peculiare condizione ha fatto sì che tutti gli atti che intendessero modificare, aggiornare, eliminare le decisioni assunte nel periodo transitorio *dovevano* rivestire la forma legislativa.

Se a ciò aggiungiamo il puntuale rispetto, da parte del governo del tempo, degli artt. 76-77 Cost. per cui si aveva un uso del tutto eccezionale sia della delega sia della decretazione d'urgenza, si comprende come molta parte della "iperproduzione" legislativa dell'avvio della Repubblica fosse, in realtà, "vincolata". Dato confermato da una rapida analisi dei contenuti delle numerose «leggine» della prima legislatura.

Senza considerare, infine, che le più recenti analisi della produzione legislativa parlamentare³⁴ dimostrano chiaramente che l'elevatissima percentuale dedicata alla cosiddetta «manutenzione» legislativa (dal 76,2 per cento della decima legislatura al 61, 62 e 67 per cento rispettivamente di undicesima, dodicesima e tredicesima) è un elemento strutturale del Parlamento italiano e non tanto un'eccezionalità della prima legislatura³⁵.

Un altro elemento molto interessante che emerge dalla ricerca effettuata è il forte "consensualismo" che già si manifesta in una legislatura che, viceversa, si riterrebbe – sulla base dell'ampio sostegno parlamentare dei governi De Gasperi – di marca "maggioritaria".

Su questo punto vanno combinati due dati, uno più macroscopico e l'altro più presuntivo.

Il primo dato – esposto al PAR. 2.6 – è che, in media, nella legislatura si è registrato il 75 per cento di voti favorevoli sui disegni di legge di iniziativa governativa e addirittura l'83,1 sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare. In entrambi i casi la convergenza dei voti è ben superiore alla maggioranza governativa.

Un ulteriore dato rivelatore, anche se in maniera indiretta, del frequente coinvolgimento delle opposizioni nel varo delle leggi è la fortissima pre-

valenza del procedimento di approvazione in commissione deliberante utilizzato per licenziare le «leggine» (cfr. *supra*, PAR. 2.7)

Tali leggi microsettoriali costituiscono la gran parte della produzione legislativa, e già dalla prima legislatura si comincia ad affermare quel forte legame tra adozione del procedimento in commissione, legislazione provvedimentale e *decision-making* di tipo consensualistico che poi caratterizzerà in larga misura la prassi parlamentare degli anni successivi.

Note

1. F. Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica. L'attività delle Camere nella I e II legislatura. Documentazione storico-statistica*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *Raccolta di scritti sulla Costituzione. 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*, vol. III, Giuffrè, Milano 1958.

2. A. Predieri, G. Sartori et al., *Il Parlamento italiano (1946-1963)*, ricerca diretta da G. Sartori, ESI, Napoli 1963.

3. E. Rotelli, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in "Quaderni costituzionali", I, 1981, 1, pp. 87 ss.

4. Ivi, p. 95.

5. Mohrhoff, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit., p. 12. L'aspetto singolare è che lo stesso autore riporta poi nel Prospetto C (ivi, p. 30) 3.304 disegni di legge presentati alla sola Camera durante la prima legislatura, di cui 2.427 approvati e 2.317 successivamente divenuti legge. Si tratta di un dato difficilmente comprensibile, se per "disegni di legge" si intendono, come altrove lo stesso autore ha dimostrato di intendere, solo i progetti di legge di iniziativa governativa, visto che l'intera produzione legislativa del tempo – comprensiva delle proposte di legge di iniziativa parlamentare e regionale – ammonta proprio a 2.317 leggi. Solo se per "disegno di legge" si intende l'insieme dei progetti di legge complessivamente presi in considerazione dalla Camera, i dati in parola possono essere conciliati con quelli riportati nel Prospetto A (ivi, p. 23), nel quale si fa riferimento al totale dei disegni presentati alla Camera o trasmessi dal Senato (2.149) e al totale delle proposte presentate o trasmesse, sempre alla Camera (1.155), per un totale di 3.304 (che in realtà comprende disegni di iniziativa governativa e proposte di iniziativa parlamentare presentati alla Camera o trasmessi dal Senato), nonché al «totale generale dei disegni e proposte di legge approvate» (2.427, appunto).

6. In generale sulla crescente attenzione alla produttività ed efficienza dell'attività parlamentare e sui risvolti di tale «democrazia decidente» in sede regolamentare cfr. L. Violante, *Il futuro dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. XVII, *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino 2001, pp. XXI ss.

7. Per facilitare la lettura, in ogni figura è stata indicata la fonte dalla quale i dati sono stati ricavati. Eventuali difformità o concordanze verranno segnalate nelle note al testo.

8. E. Caranti, *I risultati delle elezioni del 7 giugno*, in "Civitas", 6, giugno 1953.

9. *Ibid.*

10. Dati tratti da "Rapporto sullo Stato della Legislazione", IV, 2001, pp. 23 ss.

11. Questi due ultimi dati sono forniti da Rotelli, *La prima legislatura repubblicana*, cit., p. 95.

12. Ai 36 decreti legge assunti dal governo dopo il 1948 si deve tuttavia aggiungere l'enorme mole di decreti legge ereditati dal periodo precedente la prima legislatura, dei quali ben 1.344 sono stati convertiti in legge dal Parlamento nel quinquennio 1948-53, a cui vanno sommati anche 64 decreti rimasti non convertiti alla data del 25 luglio 1943 e convertiti in blocco dalla legge 5 maggio 1978, n. 178.

13. Va precisato che il numero di leggi delega che riportiamo si riferisce a quelle leggi che si autoqualificano tali o, perlomeno, nel titolo contengono l'indicazione di una delegazione legislativa; non abbiamo considerato il caso – che potrebbe essere ricorrente – di leggi che, pur non essendo intitolate come leggi delega, contengano singole disposizioni che attribuiscono potestà legislativa al governo.

14. Cfr. A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, Giuffrè, Milano 2003.

15. Dato tratto da Predieri, Sartori et al., *Il Parlamento italiano*, cit., p. 273; Rotelli, *La prima legislatura repubblicana*, cit., p. 95.

16. Predieri, Sartori *et al.*, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 273; Rotelli, *La prima legislatura repubblicana*, cit., p. 95.

17. Per la precisione, i dati riportati nella FIG. 2 sono ricavati da Predieri, con la sola eccezione del dato relativo ai disegni di legge di iniziativa governativa presentati alla Camera, ricavati invece dai dati ufficiali della XIII commissione (Agricoltura) della Camera e indirettamente confermati da Rotelli. Rispetto a questi ultimi, infatti, Predieri riporta il numero di 1.338 disegni di legge presentati, contro i 1.168 riportati dal secondo. Se si considera il dato offerto da Predieri, quindi, il rapporto fra i disegni di legge presentati alla Camera e quelli divenuti legge scenderebbe all'84 per cento. Coincidono, invece, tutti gli altri dati riportati nella FIG. 2. Quanto alla seconda legislatura, invece, le discrepanze aumentano in modo significativo. Per esempio, per quanto concerne i disegni di legge presentati dal governo, i dati forniti dalla commissione Agricoltura indicano 782 progetti presentati alla Camera (contro i 771 di Predieri) e altrettanti trasmessi dal Senato (contro gli 896 segnalati sempre da Predieri), mentre per Mohrhoff (*Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, cit., p. 39) sono, rispettivamente, 909 e 844. Gli unici dati confermati (Predieri, Mohrhoff e Rotelli) sono quelli relativi all'esito dell'iniziativa governativa, con 1.414 leggi approvate (660 alla Camera e 754 al Senato).

18. Tra i disegni di legge presentati dalla presidenza e mai giunti a destinazione possono ricordarsi, per esempio: *Norme sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica* (C. 22); *Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (C. 2442); *Ordinamento dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari e della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari* (C. 765, ritirato); *Soppressione dell'Alto Commissariato dell'alimentazione e istituzione di una direzione generale dell'alimentazione presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste* (C. 2196); *Riformamento idrico delle isole minori* (C. 938); *Modificazioni alla disciplina delle locazioni di immobili adibiti ad uso di albergo, pensione, locanda* (S. 1389); *Assetto della gestione dei cereali e derivati importati dall'estero per conto dello Stato* (S. 2755); *Delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato* (S. 2822); *Nuova disciplina giuridica delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie* (C. 3125).

19. Prima di concludere, può essere interessante qualche considerazione ulteriore sulla tipologia dei disegni di legge ritirati o respinti dalla Camera dei deputati (i dati relativi al Senato, invece, non sono disponibili). In particolare, sono solo 14 i disegni di legge respinti dalla Camera, di cui ben 13 respinti in commissione e uno solo dall'assemblea (*Franchigia da dazio e da diritto di licenza di quintali 3.400.000 di legno comune e rozzo destinato alla fabbricazione della pasta di legno meccanica e chimica (cellulosa)*, C. 946, respinto il 16 dicembre 1949). Sono invece 21 i disegni di legge ritirati alla Camera (tra i quali si segnala quello recante *Norme per le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni provinciali*, C. 212, ritirato il 31 gennaio 1950).

20. Tra queste ultime, in particolare, possono ricordarsi a titolo meramente esemplificativo: *Istituzione del giudizio di appello contro le sentenze della Corte di assise* (C. 106, ritirata il 2 ottobre 1950); *Riordinamento dei licei artistici nell'ambito della scuola media italiana* (C. 288, ritirata il 17 marzo 1950); *Istituzione di scuole per medici condotti nei capoluoghi di provincia* (C. 359, ritirata il 30 novembre 1951); *Chiusura dei locali di meretricio* (C. 311, ritirata il 2 aprile 1952); *Disposizioni relative alla obbligatorietà del riconoscimento materno, alla ricerca della paternità e alla unificazione dei servizi assistenziali dei figli illegittimi* (C. 475, ritirata il 12 aprile 1951); *Provvedimenti relativi alle indennità nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'industria* (C. 985, ritirata il 14 dicembre 1951); *Norme per l'azionario di lavoro* (C. 2576, ritirata il 2 gennaio 1953).

21. Si tratta delle proposte di legge *Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle province di Trento e Bolzano delle agevolazioni tributarie riservate allo Stato e alle Amministrazioni da esso dipendenti* (S. 2771) e *Modificazioni al regio decreto 28 marzo 1949, n. 499, sui limiti fondiari nella regione Trentino-Alto Adige* (S. n. 2956).

22. Proposta di legge concernente l'*Attribuzione alla regione sarda delle quote d'imposta sui redditi realizzati da imprese aventi sede nella Penisola e stabilimenti o dipendenze in Sardegna* (C. 1965), divenuta legge 5 gennaio 1953, n. 21, in "G.U.", 29 gennaio 1953, n. 23.

23. Esse sono: *Norme relative al territorio di produzione ed alle caratteristiche dei vini tipici denominati "Marsala"* (C. 1479), divenuta legge 4 novembre 1950, n. 1069 (in "G.U.", 11 gennaio 1951, n. 8); *Norme relative al territorio di produzione ed alle caratteristiche del vino tipico de-*

nominato "Moscato di Pantelleria" (C. 1492), divenuta legge 4 novembre 1950, n. 1068 (in "G.U.", 11 gennaio 1951, n. 8); *Istituzione di una sezione civile e di una penale della suprema Corte di cassazione in Palermo* (S. 1539); *Norme relative al territorio di produzione ed alle caratteristiche dei vini tipici denominati [omissis]* (S. 1627); *Tutela degli sciroppi e bibite a base di succhi di agrumi* (S. 2469).

24. Per la Camera non sono al momento disponibili dati analoghi. Tuttavia, se si osservano i dati relativi alle sedute delle commissioni alla Camera ipotizzando che a un maggior numero di sedute in sede legislativa corrisponda una maggiore produzione di leggi, si possono notare sostanziali analogie.

25. Predieri, Sartori *et al.*, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 220.

26. Si pensi soprattutto alla categoria b).

27. C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano 1967, p. 43: quelle, cioè, «caratterizzate dalla determinatezza dei destinatari e produttive di effetti limitati nel tempo».

28. Ivi, pp. 1 ss.

29. Per una definizione esatta di questo tipo legislativo cfr. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 345 ss.

30. Abbiamo utilizzato i dati raccolti in *Verbalì del Consiglio dei ministri (luglio 1943-maggio 1948)*, ed. critica a cura di A. G. Ricci, vol. X, *Indici*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Roma 1998.

31. Cfr. Predieri, Sartori *et al.*, *Il Parlamento italiano*, cit.

32. Su questo particolarissimo periodo «all'insegna della eccezionalità delle procedure» cfr. F. R. Scardaccione, *Introduzione*, in *Verbalì del Consiglio dei ministri (luglio 1943-maggio 1948)*, cit., pp. IX ss.

33. Il governo dallo scioglimento della Camera dei fasci (3 agosto 1943) aveva adottato i suoi provvedimenti in forma di decreti legge – da presentarsi per la conversione al primo Parlamento che sarebbe stato eletto terminata la guerra; con il D.L. Lgt. 25 giugno 1944, n. 151 il governo iniziò a emanare decreti legislativi luogotenenziali, che diverranno per un breve periodo regi decreti legislativi, a seguito dell'abdicazione di Vittorio Emanuele in favore di Umberto: dalla proclamazione della Repubblica il governo emanerà, dapprima, decreti legislativi del presidente del Consiglio, poi decreti legislativi del capo provvisorio dello Stato e, infine, decreti del presidente della Repubblica.

34. Cfr. "Rapporto sullo Stato della Legislazione", IV, 2001, pp. 27 ss.

35. Su questo punto che, ovviamente, meriterebbe un ben maggiore approfondimento, va però perlomeno evocato il dibattito che nei primi anni Sessanta si svolge sul tema delle leggi provvedimento e che vede, da un lato, la richiamata analisi di Sartori e Predieri, caratterizzata da un giudizio totalmente negativo sulle leggi provvedimento, ritenute un vistoso «tradimento» della legge «generale ed astratta» ereditata dalla tradizione liberale, e dall'altro Mortati (*Le leggi provvedimento*, cit.) che, invece, vede nella legge provvedimento un carattere tipico dei «nuovi» Parlamenti nelle democrazie di massa e soprattutto in sistemi costituzionali – quali quelli del secondo dopoguerra – in cui l'esigenza della «eguaglianza sostanziale» può addirittura «richiedere» leggi «non generali» e «non astratte», proprio al fine di riequilibrare le disuguaglianze.